

完善我国房地产 税基评估体系的设想

张平竺 (厦门大学财政系, 福建 厦门 361005)

【摘要】房地产税基评估结果是确定房地产计税依据的重要依据。其委托方一般是税务部门和纳税方, 主要是因为对房地产税收公平公正性的质疑而提出评估要求; 房地产税基评估一般是依照法律确定一个固定的评估基准日或是针对个别税收纠纷, 得出目前应税的不动产估值。而且房地产税基评估一般具有评估数量巨大的特点, 在评估过程中不能片面讲究结果的准确性, 否则势必会增加评税工作的成本, 就将直接影响房地产税改革的有效推行。加强对房地产税基评估的研究, 对进一步深化房地产税制的改革具有重要的理论和现实意义。

【关键词】房地产税基评估; 房地产权登记制度; 市场法

【中图分类号】F810.422 **【文献标识码】**A

【文章编号】1006-3056 (2006) 12-0023-06

我国房地产税制改革的趋势是合并现行房产税、城市房地产税和城镇土地使用税等三个税种, 设立统一的房地产税。这是基于税收公平的理论基础的, 也是符合国家加强对房地产市场宏观调控的初衷的。这种改革一方面能够体现世贸组织的国民待遇原则, 另一方面也符合简化税制、便于征管和降低征收成本的国际通

行做法。而且开征房地产税满足了税收的基本职能, 即税收的收入职能、社会职能和经济职能。既能为政府提供公共品的价值补偿, 也能为政府履行职责和调节房地产价格减少“泡沫”提供政策工具。而房地产税的开征, 关键在于确定房地产税基的价值 (即房地产税的计税依据)。我国在房地产税基评估方面研究才刚起步, 更

多是直接简单套用资产评估方法, 仍没有建立一套房地产税基评估特有的体系。

在国外, 从上世纪九十年代起, 为适应经济全球化的挑战, 先后有英国、印尼、南非、日本等国进行了房地产税制的改革; 在中东欧和波罗的海的经济转型国家, 房地产税制改革还被看作是推进国家政治、经济体制改革的重要步骤。

因此, 笔者通过借鉴成熟市场经济国家和部分发展中国家及地区已有的房地产税基评估经验, 谈谈完善和建立我国房地产税基评估体系的初步设想。

房地产税基评估体系的可行性分析

“房地产”一词有狭义和广义两种解释: 狭义的房地产是指房

屋、房屋地以及附属土地,这些附属土地是指房屋的院落占地、楼间空地、道路占地等空间上与房屋和屋基地紧密结合的土地。广义的房地产是指全部土地和房屋,以及附着于土地和房屋上不可分离的部分。笔者所指的房地产税是指不动产在流转、保有、受益各个环节上所缴的税收的总称,这里的房地产主要是包括土地、建筑物及土地附着物。按照现代住宅资产价格理论,开征房地产税会增加投机者的交易成本,其预期资产增值收益将减少,这会抑制住宅资产的投机性需求。征税的初衷不仅体现为政府对房地产交易合法性的认可和保护,并希望能达到收入分配和资源配置的政策意图。从长期来看,这种政策在经济转轨和过渡时期适宜作为一种税收制度安排。而房地产税的合理计征应当是以房地产的价值为依据的,这就是笔者讨论房地产税基评估的意义所在。

资产评估和房地产税基评估都是围绕“评估”进行的智力活动,把握好评估的定义显得尤为必要,AIREA(American Institute of Real Estate Appraisers)对评估的定义是“评估是根据私人契约在合理预期的基础上的资产权益转让的最好价格”,评估人员应把握好评估的定义和其“艺术性+科学性+经验型”的特

点,不超越合理限度,房地产税基评估可以合理借用资产评估的价值基础、操作程序和评估方法等基本要素,以征税或解决税收纠纷为职责下,代表不同的委托方,选用不同的价值类型。笔者认为我国房地产税基评估应当尽可能采用市场法。因为市场价值作为应税价值容易理解,纳税方往往会把自己的不动产和周围的不动产进行比较,如果价格相差悬殊,就需要评估人员拥有充实的资料和能让当事人理解的技术方法加以证明。诚然,评估人员得出的结果应该是价值表现形式——交换价值,充分考虑马克思使用价值和交换价值的定义,分析不动产具体用途、区域特征和市场机制的作用,形成一个以其价值为基础,而随市场波动的交换价值。然后在此评估结果的基础上,当事人把这一交换价值作为咨询意见,和征税机关达成一个双方满意的价格。税务机关也可以以此价格作为计征房地产税的依据。

因此,房地产税基评估的委托方一般是税务部门 and 纳税方,主要是因为对房地产税收公平公正性的质疑而提出评估要求;房地产税基评估一般是依照法律确定一个固定的评估基准日或是针对个别税收纠纷,得出目前应税的不动产估值。而且房地产税基评估一般具有评估数量巨大的特

点,在评估过程中不能片面讲究结果的准确性,否则势必会增加评税工作的成本,就将直接影响房地产税改革的有效推行。

在我国,将房地产税制的改革纳入税制改革的进程中,进一步完善房地产税收的征管已经是大势所趋。笔者的观点是基于建立一个综合经营性房地产和非经营性房地产的税收制度,对房地产进行评估并据评估价值征收房地产税的共识之上的。总之,无论是从理论角度,还是现实的角度出发,建立和完善我国房地产税基评估体系是具有重大现实意义的。

国外房地产税基评估的经验借鉴及启示

在美国,房地产税是大部分的地方政府最重要的税收来源,而且该税是建立在一个比较全面的财产登记和估价制度的基础上的。其中财产估价是房地产税的核心,美国目前已经形成了系统和完善的财产估价标准、估价方法体系,在地方上建立了比较丰富和完整的房地产估价资料制度。绝大多数地方的房地产税不是对财产的实际的市值,而通常是用房地产的评估价值(assessed value)计税。由于房地产税的评估价值变动较大,所以为了减少争议,在征税时的固

定价值一般只是房地产税的市价50-70%，其中市价是由税务机关的估价机构和人员根据各种因素，如最近可比销售、每平方英尺重置成本和其他市场因素确定的。在市价基础上，再按估价员确定的一个预定的比例乘以市价计算出评估价值。通常各州在所有的财产征税中，对住宅房产的课税最优惠，乘以的折算比例是最低的，如2003年犹他州住宅财产的市场价值是104.41亿美元，而最终计算出来的可税价值为57.43亿，折算比率只有55%。

各地区的估价制度可以分为全周期估价、按部分估价和年度估价三类：①按照全周期估价，房地产在特定的年份被评估后，其评估价在下次规定的估价年份之前的整个期间不变，如果房地产在这期间新建、损毁或改变用途，要重新评估，各地估价周期在2—10年间；②部分估价是指，对房地产在一定周期内重新估价的同时，每年对其中一部分财产进行更新评估，例如某地方使用4年的雇佣周期，每年则对该地区1/4的财产进行重新评估，而且全部财产在第4年都要被重估；③年度评估指每年根据市场变化，对全部房地产进行更新评估。美国联邦政府既不对实际不动产进行征税，也不参与具体的管理，但是它通过宪法的制定，在法律和权

力的作用下来保证平等，限制政府的征税行为。而大部分州政府则通过建立标准和程序来监控评估质量，为地方政府的房地产税基评估工作提供培训和指导。并要求在每年1月1日公布评估结果，在其后四个月的时间区内，为纳税人提供减免税申请和对评估结果提出异议的机会，由独立于评估机构和征税机构的专业第三方作出裁决。

在英国，税收体系按联邦收入和地方收入划分税种归属，不设共享税。在对财产等相关税种的征收中，实行土地和建筑物的合税制。联邦政府对税收立法，形成比较规范的评估标准，评估人员依据立法对所有房地产税收进行评估。并运用卫星照相、航空遥感技术等现代高科技技术进行勘测，建立不动产地籍图、历年市场价格和市场利润率等相关资料。政府定期对住宅用房的税基价值进行评估并分级，按照不同的级别制定相应的征税标准。对非居住用房进行电脑跟踪管理，检查各种财产的变更情况，根据其特点，一般设定5年为一评估周期。同时，还根据税收的不同类型可以分为定期和不定期评估。定期统一评估是在规定期限内对所有应税财产进行的，如差饷税、住宅税。不定期个别评估则是在个别案例发生时进行的估价。在对差

饷税评估中，主要是针对不动产租金为应税税基，选用标准公式法、租金比较法、利润法、会计法和合同法。英国的房地产税收涉及面广，涵盖不动产开发、流通和占有等环节。

德国也是一个联邦制的国家，联邦政府制定一系列与房地产税基评估相关的法律，明确地界定了税基评估的价值标准及其内涵，然后各个州根据其实际情况制定相应的税法作补充。在联邦德国，《评估法》是一部与房地产税基评估紧密联系的法律法规。《评估法》中规定需要评估的财产类型主要有农、林业财产、不动产和企业财产。征税单价每六年评估一次，评估基准日定为一年的1月1日，并定期公布评估结果。当征税单价波动幅度比较大，一般为10%时，也需要重新评估征税单价。在评估方法规范上，主要根据不同的应税对象，确定不同的评估方法。对于商业房地产、出租性房地产、混合使用的房地产以及自用住房以受益法为基础，其他类型的不动产则一般选用成本法评估。为了便于确定财产受益额，受益法中的受益是以财产年毛收益为计价基础，然后通过一折现系数得出受益价值。其中的折现系数可以在《评估法》中查取。评估财产的成本价值是将土地价值和建筑物价值分离，建筑物价值足以

1958年为基准,通过价格指数比较和市场因素分析得出。同时,《评估法》中对土地使用权的问题也进行了相应的规范,参照使用权的剩余使用年限确定应税不动产价值。

立陶宛作为一个发展中国家也在1991年开始房地产私有化过程,并且所有房地产信息实行电子管理,一直将登记的房地产信息输入计算机,形成了房地产数据库。数据库中包括地籍、登记注册和房地产价值信息。根据立法规定,这些信息要紧随房地产和市场状况的变化而更新,依照土地市场变化的情况,定期评估土地价值。在新世纪里,立陶宛也借鉴西方发达国家先进评估理念,开始推广计算机辅助批量评估方法,并制定不动产和商业评估原则法,具体定义了批量评估方法的概念,使评估人员进行评估工作有章可循,也有效促进了评估技术的发展,为本国的房地产税收的征管做出了应有的贡献。

以上国家的经验为进一步完善我国的房地产税收评估体系提供了可以借鉴的经验和启示,主要体现在以下几方面:

1. 明确界定房地产税的税基。这也充分体现了税制“宽税基”的治税方针,即指除对公共、宗教、慈善等机构的房地产实行免税外,其他房地产均划入税基,

其所有者或使用者均须纳税,其计税均以房地产的客观实际价值为依据,这样既为税收提供了充裕物质基础,又保障了税负分摊的公平性,体现了“有能力者均须纳税”的公共税收理念。同时也能够避免税基被分割得过于零碎,降低了税收征管的成本。

2. 全方位的税源监控系统。与其他税种不同的是,房地产税实际上是建立在一个由财产登记制度和评估制度构成的税源监控系统的基础之上,其中评估制度是税源监控系统的核心。大多数发达国家都成立了专门的评估部门,形成了系统的房地产评估标准、评估方法体系,建立了比较丰富和完整的房地产评估的资料制度,以加强对税基的管理。这样完备的房地产评估制度再与财产登记制度有机结合起来,实际上就形成了一个全方位的房地产税源监控系统,即主动检查税源与接受纳税人申报相结合,每年对税基情况进行更新评估,动态预测和检测税源变化,从而保证了房地产税基的完整性和保证税收征管的效率。

3. 严密的税收征管制度。发达国家的房地产税收征管制度具备了税收征管法制化、征管手段现代化、征管服务社会化等几个主要特征。税收征管法制化是指,在发达国家房地产税收法律法规

体系相当完备,税收征管的法制刚性极强,任何人都必须严格遵守税法,否则将会受到法律严厉制裁;征管手段现代化是指在税收征管过程中,普遍采用计算机网络及先进的计税软件和程序,来完成纳税申报、登记办理、税款征收、税务审计、税源监控和预测等一系列工作。征管服务社会化是指在自行申报制度下,大部分纳税人通过中介机构来办理纳税事宜,税务代理制的普遍推行,有利于降低税收成本,提高税收征管效率和广泛的社会监督机制。

4. 注重房地产税制的动态调整。自20世纪80年代以来,伴随着全球性的税制改革浪潮,大多数发达国家的房地产税制一直处于动态变革与调整中。同时因为社会文化和经济结构等方面的差异,各国的房地产税制改革尽管有不同的深度、广度和改革重点的选择,但在保持税制可持续性方面都有着共同的特征,即在保证其税收的稳定与持续的前提下,保持房地产税制的弹性与活力,最大限度地发挥房地产税收的财政功能、经济功能和社会功能,使之更好地为地方的经济发展服务。

完善我国房地产税基评估体系的建议

通过对国外房地产税基评估

制度的研究,笔者认为要完善和建立适合我国实际情况的房地产税基评估体系,需要做好如下的工作:

(一)健全房地产产权登记制度,设立独立的房地产评估机构

完善的产权登记是房地产税有效实施的基础条件,健全房地产登记制度实际上就是查明税基及纳税人的基本状况的过程。目前我国的房地产产权登记资料并不完备,疏漏很大,因此有必要在房地产产权人自行申报的基础上,定期对房地产存量进行清查,对土地面积、建筑结构、区位、权属和用途等房地产的基本情况能够及早登记造册,建立每处房地产的资料档案。同时建立税务部门与城建、房管、规划部门之间的互动机制,建立计算机网络数据库以实现信息共享并使房地产基本信息数据能得到及时更新。

对房地产进行准确的价值评估是保证房地产税源不流失的重要前提。房地产税基评估机构是评估行为的主体,其专业程度的高低直接决定着评估结果的公平性和准确性。美国、加拿大等国都设有独立的评估机构,从目前取得效果来看,独立的评估机构有利于房地产批量评估工作的开展。因此设置独立的专业机构负责评估工作是很有必要的。在我国的房地产税制改革中,可以将评估

机构作为税务机关的组成部分,与其它政策管理部门、征收管理部门并行设置。评估机构的主要职责应包括:评估手册的制定、房地产税税源数据的采集和分析、批量评估不动产、争议处理等其他职责。

(二)建立完善的数据采集制度和渠道

税基评估是否能实行、批量评估系统能否成功建立以及评估结果能否为公众和政府接受,评估基础数据的质量至关重要。基础数据不能满足评估要求、不能采集,就不能实行评估征税,更谈不上建立批量评估系统;市场数据不完善或者不能及时更新,就不能建立合理的评估数学模型,评估结果就会过多偏离市场价值,不被公众和政府接受。因此,制定完善的数据采集制度和建立通畅的数据采集渠道是房地产税批量评估工作的前提。

基础数据的采集制度和渠道,会因评估地区的实际情况而有较大差异。从我国目前部分大城市的房地产市场和数据管理情况来看,可以开辟多种渠道采集数据,并逐步实现制度化。基础数据的采集渠道应着重从以下方面考虑:建立财产登记制度,通过要求纳税人定期或不定期地向税务机关申报,逐步掌握全部纳税人的房地产等财产税源数据;建立

与统计部门、房产管理部门等相关政府部门的数据资源共享机制,获取房地产交易数据、成本数据、收益数据等市场数据;与房地产中介公司合作,获取房地产市场数据。

(三)进一步提高现有的房地产税基评估技术手段

在我国的房地产税制改革进程中,必须考虑循序渐进地开发计算机辅助批量评估系统(简称CAMA)。综合国外房地产税发达国家开发CAMA的经验做法,无论何种CAMA系统,其主要构成大致是:数据管理子系统、市场数据分析子系统、评估子系统、评估结果管理子系统。数据管理子系统实现基础数据采集、数据转换和数据存储;市场数据分析子系统实现市场数据采集、市场数据分析、市场数据报告;评估子系统实现评估数学模型建立、数学模型的校准和价值评估;评估结果管理子系统实现评估结果输出、评估结果上诉管理和评估结果统计报表。

另外,从国外的经验看,随着地理信息系统(简称GIS)技术从军用转为民用,更多地CAMA系统与GIS系统相互整合,逐渐形成了新的技术潮流。我国地域广袤,百万级人口的大城市众多,房地产等财产信息数据量极大。如果批量评估需要对特定区域的房地产

信息进行统计分析, 仅仅靠人力是无法完成的。因此将GIS系统整合至CAMA系统, 可以帮助评估人员及时准确地掌握房地产等税基数据, 高效地实现批量评估房地产的功能。

(四) 加大培养房地产税基评估人才的力度

进行房地产税基评估在我国是一件全新的事物, 其中涉及房地产税收理论、不动产研究、房地产评估、数理统计、计算机应用、地理信息技术等多个专业领域的知识和技术, 这都需要大量的具备上述一种或多种专业知识背景的专业型人才。在借鉴国外经验和对外交流时也需要既精通专业又懂英语的人才。因此可以利用国际、国内的各种资源, 采取多种方式, 着力培养适应房地产税制改革工作需要的专业型人才。可以与国际房地产税协会、国际估价师协会等国际专业性组织合作, 也可以与香港差饷署等在房地产税方面具有先进管理经验的政府机构合作, 一方面邀请上述单位的专业人士来我国进行专项辅导, 另一方面可以组织工作人员到上述机构进行工作实践, 请他们为我们培养人才, 还可以充分利用国内的大学或专业机构的专家资源, 一方面有针对性地向专家请教, 有效解决工作难题, 另一方面可使工作人员在研究探讨中不断

提高专业知识水平。

(五) 完善房地产税基评估的相关立法

我国房地产税基评估的立法工作大致包括3个步骤: ①前期调研工作。从不同角度对房地产税整体立法工作进行专题调研, 为制定立法计划、掌握立法程序、确定立法内容做好前期准备工作。②拟写房地产税基评估的立法草案。在前期调研的基础上, 政策制定者按照预定的时间计划拟写完成税基评估立法的草案, 并在规定的时间内上报立法部门。③制定房地产税基评估的地方性法规。在房地产税基评估立法草案规定的范围内, 各地根据自身情况制定实施细则、评估规则等法规性文件, 以明确数据采集、评估方法、评估流程、争议处理办法等实际操作内容。

众所周知, 任何新旧制度的更替都会涉及到原有的利益格局的调整, 纳税人税负的增加是房地产税制改革的阻力所在。在我国财产税制改革过程中由于新旧体制的差异较大, 尤其是在税基的确认方法上存在本质的差异, 纳税人的税负将会出现较大的变化。处理好既得利益者的不满, 在进行房地产税基评估里面就显得尤为重要, 因此, 我国房地产税基评估体系改革还需要一个较长的过渡时期。

参考资料

[1] 纪益成. 再论税基评估的有关问题[J]. 中国资产评估, 2005(7).

[2] 纪益成, 廖志莉. 借鉴国外经验完善我国房地产业税基评估.

[3] 刘剑文. 财政税收法[M]. 人民法院出版社, 2002.

[4] 胡孝伦. 对开征物业税几个问题探析. 中国财税法网 2004 - 5 - 15.

[5] 美国房地产税制概况. 中国税网 2005 - 3 - 25.

[6] 傅光明. 发挥物业税对收入和财产差距的调节作用. 中国财税法网 2005 - 11 - 13.

[7] 白重恩. 房产投机盛行: 建立物业税体系一举多得[J]. 财经, 2005(8).

[8] 耿星. 开征物业税中的评估问题[J]. 税务研究, 2004(4).

[9] 邢学良. 美国房地产税收的经验及启示. 天津商学院学报 2004年第24卷第5.

[10] 曲卫东. 德国的房地产课税评估. 中国税务, 2005(5).

[11] 周叔敏. 积极推进不动产税基评估工作 实施税收制度的重大改革[J]. 中国资产评估, 2004(3).

[12] 深圳市物业税评估体系课题组. 构建我国物业税评估体系的初步设想[J]. 涉外税务, 2005(12).

[13] John H Detweiler, Ronald E Radigan: Computer-assisted real estate appraisal: A tool for the practicing appraiser. The Appraisal Journal Jul 1999, Vol 1. 67.